

De kracht van het bestuur-model

'Het raad-van-toezicht-model is toch het beste?' Het is een veelgehoorde vraag wanneer het besturingsmodel van een culturele instelling wordt besproken. Het bestuur-model en het raad-van-toezicht-model zijn de twee gebruikte modellen als een culturele instelling de stichtingsvorm hanteert. Met de introductie van de Governance Code Cultuur 2019, waarin het raad-van-toezicht-model als uitgangspunt voor de acht principes² met bijbehorende aanbevelingen wordt genomen, wordt de in de sector heersende gedachte dat elke culturele instelling het besturingsmodel moet wijzigen naar een raad-van-toezicht-model nog meer bestendigd. Of dit een terechte opvatting is, analyseert Jacqueline Stolmeijer-Arends.

Er zijn wezenlijke verschillen tussen de twee modellen die momenteel worden toegepast. En juist bij organisaties in ontwikkeling heeft het bestuur-model een voorkeur. Want afhankelijk van de fase waarin een organisatie zich bevindt, wordt van het bestuur een andere rol gevraagd.

Bestuur-model vs. raad-van-toezicht-model

Het raad-van-toezicht-model als uitgangspunt voor de Governance Code Cultuur 2019 staat in contrast met de vele culturele organisaties die het bestuur-model hanteren. Er is echter weinig tot geen literatuur met betrekking tot governance in de culturele sector, evenmin als er instrumentarium bestaat voor goed bestuur en toezicht bij culturele instellingen met een bestuur-model. Ook ontbreken governance data en inzicht in de complexiteit van het bestuur-model. Deze feiten vormden eind 2019/2020 de aanleiding voor een kwalitatief onderzoek naar de rol van het bestuur binnen kleine podiumkunsteninstellingen³ met een bestuur-model die in de periode 2017-2020 voor de eerste keer meerjarensubsidie van het Fonds Podiumkunsten ontvingen.

Gebruikmakend van een kwalitatieve narratieve onderzoeksmethode is met de voorzitters van het bestuur en de directeuren van drie podiumkunsteninstellingen gesproken over de rol van het bestuur in een periode waarin structurele financiering in de plaats kwam van projectfinanciering om zodoende de continuïteit van een culturele instelling te waarborgen. Hierbij zijn inzichten uit de literatuur gebruikt om nadere duiding te geven aan de eisen die de veranderingen stellen aan organisatie en toezicht. Hoewel een kleine steekproef, en vooralsnog hypothesevormend, is de belangrijkste uitkomst van het onderzoek dat de kracht van het bestuur-model juist in deze transitiefase tot uiting komt.

¹ Tijdschrift Goed Bestuur & Toezicht 4 2020, pg. 50-56 (2020).

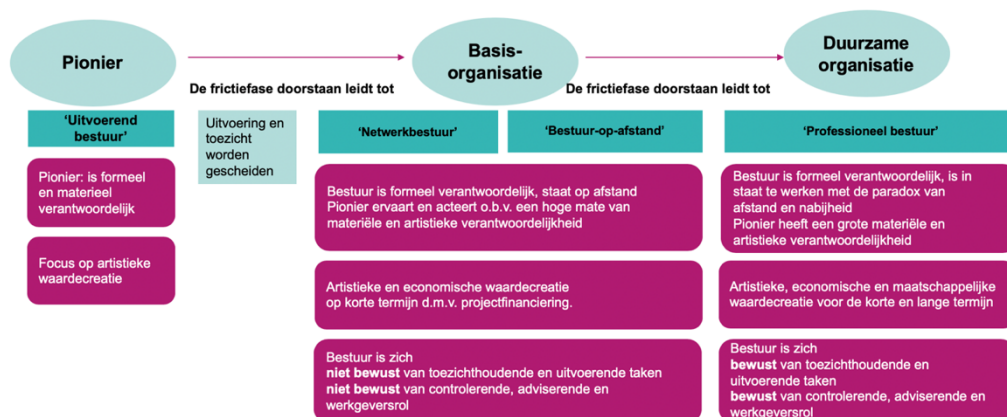
² Principe 1 van de Governance Code Cultuur 2019 heeft betrekking op de maatschappelijke doelstelling en de continuïteit van een culturele instelling, Principe 2 op de toepassing van de principes van de Governance Code Cultuur 2019 (pas toe én leg uit) en aanbevelingen (pas toe of leg uit), Principe 3 bespreekt belangenverstremming, Principe 4 rolbewustzijn, de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en conform handelen, Principe 5 de verantwoordelijkheid voor de algemene en dagelijkse leiding, Principe 6 de zorgvuldige en verantwoorde wijze van handelen ten aanzien van mensen en middelen, Principe 7 de professionele en onafhankelijke werkwijze van de raad van toezicht en Principe 8 de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht voor de samenstelling en waarborging van de deskundigheid, diversiteit en onafhankelijkheid (Commissie Governance Code Cultuur 2019).

³ Kleine podiumkunsteninstellingen: instellingen die maximaal EUR 400.000,- meerjarensubsidie ontvangen (Geukema en Goudriaan, 2019, p. 11).

Veranderende rol bestuur

Binnen het bestuur-model heeft het bestuur, net als de raad van toezicht, een toezichthoudende, adviserende en werkgeversrol. Die overlap met het raad-van-toezicht-model overschaduwde vaak een belangrijk aspect en een verschil tussen beide besturingsmodellen: waar de raad van toezicht *uitsluitend* toezichthoudende taken heeft, heeft het bestuur binnen het bestuur-model *toezichthoudende én uitvoerende taken*.

Vanwege deze formele verantwoordelijkheid voor toezichthoudende en uitvoerende taken wordt het bestuur-model vaak beschreven en in de praktijk ervaren als 'een complexer besturingsmodel' dan het raad-van-toezicht-model. Echter, juist in groeiende organisaties waarin de directie (nog) niet (vanwege de afwezigheid van kennis, ervaring of competenties in de organisatie) *wil, kan of in staat is* de formele verantwoordelijkheid te dragen, verdient het bestuur-model de voorkeur boven een raad-van-toezicht-model.



Figuur 1: Stolmeijer-Arends (2020). De veranderende rol van het bestuur in fasen van transitie (Stolmeijer-Arends, 2020, aangepast naar het frictiemodel van De Jong & Kooij (2017))

In de veranderende context van de groeiende organisatie verandert ook de rol van het bestuur, waarbij opeenvolgende vormen binnen het bestuur-model zijn te indiceren: *uitvoerend bestuur*, *netwerkbestuur*, *bestuur op afstand* en *professioneel bestuur* (figuur 1).

- Bij kleine culturele instelling zonder personeel voert het bestuur alle taken uit; het *uitvoerend bestuur*.
- Wanneer een initiatief zich vervolgens ontwikkelt naar een volgende organisatiefase, waarin toezicht en uitvoering worden gescheiden, is de rol van het bestuur ook aan verandering onderhevig. Het bestuur bestaat vaak uit vrienden of bekenden uit het eigen netwerk waarbij de uitvoerende taken bij de directie komen te liggen en de toezichthoudende taken bij het bestuur; het *netwerkbestuur*.
- Om de groeiende organisatie te professionaliseren worden nieuwe bestuursleden aangetrokken om gezamenlijk een bestuur te vormen, dat op afstand staat en waarbij de autonomie en de artistieke waarde van de directie worden benadrukt; niet de formele, maar de materiële verantwoordelijkheid van de directie wordt hier zichtbaar, aangezien het bestuur zich positioneert als een *bestuur op afstand*.

In een groeiende organisatie ligt de nadruk vaak op de artistieke ontwikkeling. Bij een *netwerkbestuur* en een *bestuur op afstand* ligt de nadruk vaak op de artistieke waardecreatie op directieniveau, waarbij het bestuur zich op de toezichthoudende taken richt en zich daartoe beperkt. Hierdoor wordt vaak vergeten dat de organisatie in transitie is en wordt het belang van een continue dialoog tussen bestuur en directie over het hoofd gezien.

De formele verantwoordelijkheid voor zowel toezichthoudende als de gedelegeerde uitvoerende taken leidt tot een *paradox van afstand en nabijheid*, de toezichthoudende taak vraagt immers om een bepaalde mate van afstand, terwijl de gedelegeerde uitvoerende taken vragen om een bepaalde mate van nabijheid.

- Het onderzoek toonde aan dat de kracht van het bestuur-model zit in een bestuur dat *weet waar de organisatie staat (organisatiefase), weet wat de verantwoordelijkheden als bestuur zijn, weet waar de organisatie naartoe gaat en waarom en weet hoe als bestuur te handelen* en daarbij de verantwoordelijkheden heeft vastgelegd (controleerende, adviserende en werkgeversrol) en de toezichthoudende en uitvoerende taken heeft gedefinieerd; een *professioneel bestuur* (figuur 2).

Afstemming op organisatiebehoefte

De onderzochte (culturele) instellingen hadden de stap naar meerjarensubsidie gemaakt, maar de organisatorische en bestuurlijke uitdagingen begonnen met name pas ná de toekenning; er was teveel focus op de artistieke ontwikkeling, terwijl juist de operationele en bedrijfsmatige aspecten van de organisatiegroei aandacht behoeften.

Kennis van de fase waarin een organisatie zich bevindt draagt eraan bij dat het bestuur kan bepalen of de juiste expertise en ervaring in de organisatie aanwezig is om de organisatie in de volgende fase te brengen en welke acties hiervoor moeten worden ondernomen. Van belang is dus dat het bestuur zich realiseert dat het opbouwen van een organisatie (van projectsubsidie naar meerjarensubsidie) om een andere bedrijfsvoering vraagt. Het bestuur van een (culturele) instelling in transitie (in casu: voor het eerst meerjarensubsidie) moet in die fase niet op afstand willen functioneren; sterker nog: *kan* niet op afstand functioneren.

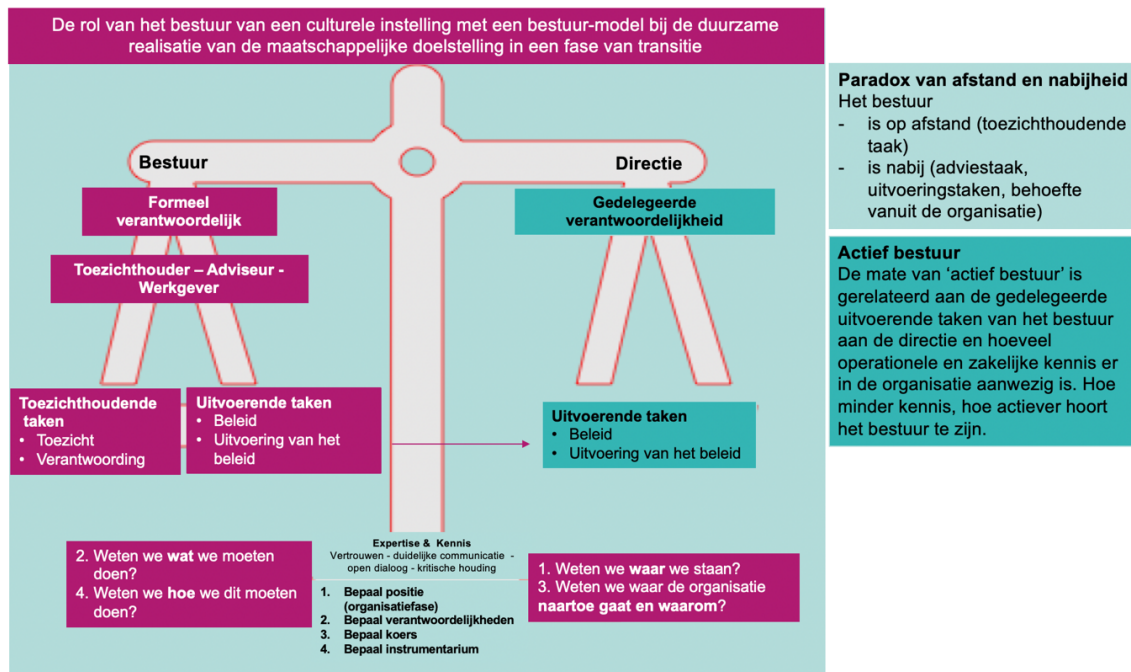
Waar de onderzochte instellingen allen begonnen als 'bestuur op afstand', merkten ze dat die afstand leidde tot te weinig zicht op wat er in de organisatie nodig was. De nieuwe operationele en bedrijfsmatige aspecten van de organisatie vragen om een intensieve en open dialoog tussen bestuur en directie, waarbij het bepalen van de organisatiefase een eerste stap is. De vraag die een professioneel bestuur zich moet stellen is: ***Weten we waar we staan?***

Een professioneel bestuur draagt actief bij aan de operationele en zakelijke ontwikkeling van de culturele instelling die reeds op artistiek vlak sterk is, en levert zodoende een bijdrage aan de continuïteit van de organisatie. Een vraag die het bestuur zich moet stellen is: ***Weten we wat onze verantwoordelijkheden als bestuur zijn?***

Door gezamenlijk met de directie de koers te bepalen en de strategie te bespreken faciliteert het bestuur - in een fase van transitie - de directie en draagt ertoe bij dat de blik wordt verbreed van een focus op artistieke waardecreatie naar een focus op artistieke, economische én maatschappelijke waardecreatie. Een vraag die het bestuur zich bij deze pijler moet stellen is: ***Weten we waar de organisatie naartoe gaat en waarom?***

Het bepalen van het instrumentarium betreft de vraag hoe het bestuur de vereiste rol daadwerkelijk effectief kan uitvoeren. Uitgangspunt hiervoor is dat het bestuur weet hoe de betrokkenen het eigenaarschap van de organisatie zien: van wie 'is' de organisatie?

Van toegevoegde waarde voor het uitvoeren van de taken van het bestuur zijn tevens kwalitatieve factoren, zoals vertrouwen in relatie tot een kritische en onafhankelijke houding, Een vraag die het bestuur zich bij als vierde vraag moet stellen is: ***Weten we hoe we als bestuur moeten handelen?***



Figuur 2: Stolmeijer-Arends (2020) De rol van het bestuur van een culturele instelling met een bestuur-model bij de duurzame realisatie van de maatschappelijke doelstelling in een fase van transitie

Formele verantwoordelijkheid vereist nabijheid

Door de scheiding van formele verantwoordelijkheid (bij het bestuur) en materiële verantwoordelijkheid (bij de directie) dienen bestuur en directie te kunnen werken met de *paradox van afstand en nabijheid*: te denken valt hierbij aan het inzetten van kennis en expertise vanuit het bestuur, aan het zorgdragen voor een goede communicatie en relatie met de directie en aan de aanwezigheid van een bestuur-directiereglement. Het is de rol van het bestuur om te definiëren in welke mate de directie en organisatie in staat is de gedelegeerde uitvoerende taken uit te voeren, deze kennis vereist nabijheid tot de organisatie.

De rol van het bestuur is niet statisch. Het is geen ongeschreven wet dat het bestuur op afstand blijft, wanneer een artistieke founding father/mother of een directeur de leiding heeft en in een volgende fase een bestuur is benoemd omdat de uitvoerende taken zijn gedelegeerd. De veranderende rol van het bestuur ontwikkelt zich afhankelijk van de wijze waarop de organisatie zich ontwikkelt. Het bestuur dient alert te zijn, in staat te zijn tot een dialoog met de directie, zich bewust te zijn van zijn rol en in staat te zijn hiernaar te handelen. Op deze wijze draagt het bestuur daadwerkelijk bij aan de continuïteit van de organisatie.

Wanneer gesproken wordt over een *actief bestuur* heeft dit betrekking op de gedelegeerde uitvoerende taken en wordt dit bepaald door de aanwezige zakelijke en operationele kennis in de organisatie; hoe minder kennis in de organisatie aanwezig is, hoe dichterbij (*actiever*) een bestuur tot de organisatie staat. Door het toezicht en de uitvoering te scheiden, kunnen de uitvoerende taken worden gedelegeerd aan één of meer directeuren, waarbij het bestuur de formele verantwoordelijkheid behoudt voor beleid, uitvoering van het beleid, toezicht en verantwoording.

De onderzochte instellingen toonden aan dat door de formele verantwoordelijkheid die het bestuur voor de gedelegeerde uitvoerende taken heeft, een bepaalde nabijheid nodig is, een nabijheid in de vorm van afstemming op vier pijlers. Hiervan is sprake indien een bestuur

1. in staat is te bepalen in welke organisatiefase de instelling zich bevindt;
2. helder heeft wat de verantwoordelijkheden van het bestuur zijn;
3. weet wat de koers van de organisatie is; en
4. het juiste instrumentarium kan toepassen, waarbij de verhouding tussen bestuur en directie altijd gebaseerd dient te zijn op vertrouwen, openheid en een kritische houding.

De onderzochte instellingen startten allen de meerjarensubsidieperiode met als uitgangspunt een bestuur op afstand, en ontwikkelden in min of meerdere mate naar wat de organisatie in die transitiefase daadwerkelijk nodig had: een bestuur dat bewust, van de vier benoemde pijlers, kon werken met de paradox van afstand en nabijheid. Een belangrijk signaal voor de sector om meer werken aan rolbewustzijn en kennis bij besturen van culturele instellingen met een bestuur-model. Illusterend in dit kader de uitspraak van een van de informanten: 'Governance gaat over rolbewustzijn. Een organisatie in transitie vraagt soms om uit die rol te stappen, zolang men de basispositie maar kent'.

Verder onderzoek

Dit artikel beoogt aan te zetten tot verder onderzoek en tot het ontwikkelen van instrumentarium voor besturen van culturele instellingen met een bestuur-model. Want noch de huidige Governance Code Cultuur 2019 noch de Leeswijzer voor het bestuur-model geven een duidelijk beeld van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het bestuur wanneer de uitvoerende taken zijn gedelegeerd aan een directeur of directie.

Aanbevelingen, beperkingen en vervolgonderzoek

Hieronder volgen een aantal aanbevelingen voor besturen en directies van culturele instellingen, beleidsmakers en fondsen alsmede voor de houder van de GCC 2019. Tevens is er aandacht voor de beperkingen van het onderzoek en worden suggesties gedaan voor verder onderzoek.

Aanbevelingen

- voor besturen van culturele instellingen met een bestuur-model

Bepaal de positie van de organisatie, de verantwoordelijkheden van het bestuur, wees je bewust van de rol en de taken van het bestuur, ontwikkel je als bestuur en verdiep je in de organisatie, communiceer en neem de tijd voor het bespreken van de ambities van de organisatie, niet alleen met de directeur of de directie maar ook als bestuurs-team; investeer in dit team. Investeer ook in de ontwikkeling van de directie door de kennis en expertise die het bestuur heeft, over te dragen: 'laat het zien en laat het doen'.

Wees je ervan bewust dat de organisatie bij de allereerste toekenning van een meerjarensubsidie in een nieuwe fase komt en dan kennis van deze nieuwe fase vereist is, niet in de laatste plaats financiële kennis; de overgang van projectorganisatie naar duurzame organisatie is geen lineaire lijn.

Bij deze transitie dienen zowel de artistieke kwaliteiten in de organisatie te worden omarmd als ook de kennis te worden ingezet die nodig is om de organisatie in de volgende fase te brengen.

Voorkom dat de directie 'verdrinkt' en te veel op afstand komt: bespreek wie welke formele verantwoordelijkheden draagt, materiele verantwoordelijkheid voelt en hoe dit zich verhoudt tot het bestuur-model en de ambities van de organisatie.

Ga niet te snel over naar een raad-van-toezicht-model. De overstap van bestuur-model naar raad-van-toezicht-model is zinvol wanneer de organisatie om meer besluitvormingssnelheid binnen de organisatie vraagt en het duidelijk is dat de directie deze verantwoordelijkheid aan kan.

- voor directies van culturele instellingen met een bestuur-model

Ken je verantwoordelijkheden en bespreek deze met het bestuur. Wat is de visie van directie en bestuur op eigenaarschap en wiens organisatie is het? Welke consequenties heeft dit voor de wijze waarop verantwoordelijkheden worden verdeeld en besluiten worden genomen?

Wat verstaan bestuur en directie onder 'no surprises' en welk effect heeft dit op de onderlinge afstemming en communicatie? Zorg dat er een bestuur- en directiereglement is. Faciliteer het bestuur in het onderlinge teamverband en draag bij aan welke kennis en expertise nodig is in het bestuur teneinde de organisatie verder te brengen. Zet het bestuur aan om tijd en kennis te investeren, laat je mening horen. Investeer in een goed team in de organisatie en een zakelijk leider die een verbinding kan zijn tussen de artistiek directeur en het bestuur.

- voor beleidsmakers en fondsen

Het raad-van-toezicht-model is niet altijd beter. Van belang is dat daar waar de verantwoordelijkheid statutair is vastgelegd, deze ook genomen kan worden. Is er een bestuur-directiereglement, kijk dan naar de verhouding tussen directie en bestuur en directeur-bestuurder(s) en raad van toezicht. Monitor culturele instellingen die een meerjarensubsidie-aanvraag hebben ingediend nadat deze voor de eerste keer is toegekend.

Deze instellingen zullen een transitie doormaken van een projectorganisatie naar een duurzame organisatie. Benoem en bespreek in de gesprekken over de governance van de organisatie de verhoudingen tussen artistiek en zakelijk leider en bestuur en de wijze waarop men de gewijzigde organisatie wenst in te richten. Inventariseer tijdig eventuele financiële consequenties.

- voor Cultuur+Ondernemen als houder van de Governance Code Cultuur

Het onderzoek bevestigt de uitspraak van Evert-Jan Rotshuizen, bestuursvoorzitter van Museum Belvédère, tijdens de bijeenkomst in het Forum Groningen dat het in de praktijk lastig is om de Code te 'vertalen' naar organisaties met een bestuur-model (Cultuur-Ondernemen, 2020). In deze bijeenkomst werd aangekondigd/toegezegd dat er een speciale editie van de code voor het bestuur-model zal verschijnen. Laat dit geen ambitie blijven en realiseer deze editie. Focus daarbij niet alleen op het bestuur, maar neem hierbij ook de rollen van artistiek en zakelijk directeur in relatie tot het bestuur mee. Neem in de Toolkit instrumentarium op dat culturele instellingen met een bestuur-model faciliteert.

Beperkingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek

De onderzoeksgroep was - mede door het momentum voor de interviews, namelijk vlak voor de aanvraagronde voor het Fonds Podiumkunsten) – klein. In totaal werd met 21 informanten (bestuursleden, zakelijk en artistiek leiders, beleidsmedewerkers en adviseurs) gesproken, waarvan 6 werkzaam waren bij drie kleine podiumkunsteninstellingen. Ondanks de beperkte omvang van de groep boden de narratieven van de informanten voldoende stof tot analyse.

Dit kwalitatieve onderzoek kan het startpunt zijn voor verder – zowel kwalitatief als kwantitatief - onderzoek naar de rol van het bestuur bij culturele instellingen met een bestuur-model.

Onderwerpen die nader onderzoek vragen zijn - los van het aantal culturele instellingen met een bestuur-model (versus het raad-van-toezicht-model) - de toepasbaarheid van elk van deze besturingsmodellen, de waarde van het balance-model uit figuur 1 en de verschillende vormen van het bestuur-model uit figuur 2, culturele instellingen die de transitie hebben gemaakt van bestuur-model naar raad-van-toezicht-model of vice versa met extra aandacht voor de onderlinge afwegingen met betrekking tot die keuze en de consequenties ervan, de mogelijkheid en eventuele wenselijkheid van andere besturingsmodellen binnen de culturele sector anders dan de twee gangbare en genoemde modellen alsmede de consequenties van de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen voor directies, besturen en raden van toezicht van culturele instellingen.

Dankwoord

Dit artikel is een samenvatting van de scriptie *Balancing the bridge of a performing arts organisation: from projectisation to sustainable organisation: the morphing role of the board in small performing arts organisations with a board model*, geschreven ter afronding van de Executive MBA 2018-2020 aan Nyenrode Business Universiteit en verdedigd 17 maart 2020.

Veel dank aan Faculty Supervisor de heer prof. dr. H. A. Ebbers en tweede lezer mevrouw dr. A. Oosterhoff van Nyenrode Business Universiteit en Company Supervisor de heer ir B.W. Vinkenburg MCM, sectorleider Kunst & Cultuur bij Berenschot.

Tevens dank aan de betrokken organisaties, informanten, deelnemers aan de Tuinkamersessie van Platform Governance in Cultuur en sparringpartner Marceline Loudon.

Jacqueline Stolmeijer-Arends LLM MBA BA

jacqueline@platformgovernanceincultuur.nl

Januari 2021

Literatuur

- Cultuur+Ondernemen (2014a). *Hoe kiezen we ons besturingsmodel*. Link: https://bij.cultuur-ondernemen.nl/storage/media/GCC_tool_2014_02-keuze-besturingsmodel.pdf
- Cultuur+Ondernemen (2014b). *Governance Code Cultuur 2014*. Amsterdam: Platform P.
- Cultuur+Ondernemen (2014c). *Cultureel Ondernemen. Nieuw rendement voor gemeenten en instellingen*. Link: <https://www.cultuur-ondernemen.nl/product/publicatie-cultureel-ondernemen>
- Cultuur-Ondernemen (2019a). *Governance Code Cultuur 2019*. Link: <https://bij.cultuur-ondernemen.nl/governance-code-cultuur/principe/introductie?gclid=CjwKCAjw7->
- Cultuur-Ondernemen (2019b). *Leeswijzer bestuur-model*. Link: <https://bij.cultuur-ondernemen.nl/governance-code-cultuur/toolkit/bestuursmodel>
- Cultuur+Ondernemen (2020). *Governance Code Cultuur 2019: tussen regels en realiteit*. Link: <https://www.cultuur-ondernemen.nl/verslag-bijeenkomst-in-groningen-over-governance>
- De Jong, D. & Kooij, S. (2017). *Van capacity building naar Funding Plus*. Link: http://fundingplus.nl/?page_id=116
- Fonds Podiumkunsten (2020). *Toelichting Toekenning Meerjarensubsidie*. Link: <https://meerjarig.fondspodiumkunsten.nl/files/nvg/00009/Toelichtingopmeerjarigeprouctiesubsidie.pdf>
- Geukema, R. & Goudriaan, R. (2019). *Op weg naar het nieuwe normaal*. Strategies in Regulated Markets. Link: <https://www.sirm.nl/publicaties/op-weg-naar-het-nieuwe-normaal>
- Lückerath-Rovers, M., Bier, B., Van Ees, H. & Kaptein, M. (2017). *Jaarboek Corporate Governance 2017-2018*. Deventer, The Netherlands: Wolters Kluwer.
- Nationaal Register (2020). *Raad van toezicht geen heilige graal*. Link: <https://www.nationaalregister.nl/kennisbank/raad-van-toezicht-geen-heilige-graal>
- Platform Governance in Cultuur (2019). *Tuinkamersessie #9: Rol bestuur bij duurzame realisatie maatschappelijke doelstelling, #HoeDan?* Link: <https://www.platformgovernanceincultuur.nl/tuinkamersessie-9-rol-bestuur-bij-duurzame-realisatie-van-maatschappelijke-doelstelling-hoedan/>
- Simons, R. (1995). Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*. Link: <https://hbr.org/1995/03/control-in-an-age-of-empowerment>
- Spekle, R.F., Van Elten, H. J., en Widener, S.K. (2017). Creativity and Control: A Paradox—Evidence from the Levers of Control Framework. *American Accounting Association*, Vol. 29, (No. 2), p. 73–96
- Stolmeijer-Arends, J. (2020). *Balancing the bridge of a performing arts organisation: from projectisation to sustainable organisation: the morphing role of the board in small performing arts organisations with a board model*. Breukelen: Nyenrode Business Universiteit.

Figuren

- Figuur 1. Stolmeijer-Arends (2020). De rol van het bestuur van een culturele instelling met een bestuur-model bij de duurzame realisatie van de maatschappelijke doelstelling in een fase van transitie
- Figuur 2. Stolmeijer-Arends (2020). De veranderende rol van het bestuur in fasen van transitie (Stolmeijer-Arends, 2020, aangepast naar het frictie model van De Jong & Kooij (2017))